

서울경제

Seoul Economic Bulletin

9

September 2006

| 이달의 이슈 |

학교선택권 확대 : 충분조건과 필요조건
박 정 수(이화여자대학교 행정학과 교수)

| 경제포커스 |

우리나라의 교육 경쟁력 : 평가와 대책
김 진 영(건국대학교 경제학과 교수)

대학재정의 현황과 발전방안
안 종 석(한국조세연구원 세법연구센터장)

| 자치구경제이슈 |

「우량기업 유치전략」으로 지역경제 활력화
임 일 영(송파구청 지역경제과장)

| 경제동향 |

경기/고용/부동산/금융

| 부록 |

통계표

서울경제

2006.09

차 례

이달의 이슈	3	학교선택권 확대: 충분조건과 필요조건 박정수(이화여자대학교 행정학과 교수)
경제포커스	9	우리나라의 교육 경쟁력: 평가와 대책 김진영(건국대학교 경제학과 교수)
	20	대학재정의 현황과 발전방안 안종석(한국조세연구원 세법연구센터장)
자치구경제이슈	35	「우량기업 유치전략」으로 지역경제 활력화 임일영(송파구청 지역경제과장)
경제동향	47	요 약
	48	경 기
	57	고 용
	66	부동산
	75	금 융
부록	85	통계표

학교선택권 확대: 충분조건과 필요조건



박정수*

이화여자대학교 행정학과 교수

parkj@ewha.ac.kr

고교평준화제도와 학교선택권

서울특별시 교육청에서는 지난 6월 20일 서울특별시 후기일반계고등학교 학교선택권 확대방안에 대한 공청회를 개최하였다. 1974년 후기일반계고등학교 신입생 선발방법을 경쟁입시에서 학군별 추첨배정으로 전환한 이후 몇 차례의 소소한 구역변화가 있었지만 이번 학교선택권 확대방안의 모색은 강제배정방식에서 선택권을 확대하는 30여년만의 정책전환이라는 점에서 주목을 받고 있다.

우리나라에서는 전통적인 입학시험을 통한 학생선발을 학군별 추첨배정제로 대체하는 평준화정책에 따라 학군별 추첨에 의해 학생을 배정해왔다. 다른 나라에서 찾아보기 어려운 우리 평준화정책의 특징 중 하나는 바로 평준화 지역의 공립학교뿐만 아니라 사립학교도 학군별 추첨에 의해 학생을 배정하고 있다는 점이다. 중앙집권적인 학교재정, 학교

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 미국 피츠버그 대학교 정책학박사, 서울대학교 경제학과
- 이화여자대학교 행정학과 교수, 국회예산정책처 심의관, 교육개혁포럼 기획위원장, 한국조세연구원 연구위원
- 지방교육재정구조개혁과 분권화해법(한국행정연구, 2006. 7) 외 다수

내 능력별 학급편성 금지, 국가교육과정, 획일적 교원정책 등과 같은 주요 교육정책들이 평준화를 지탱하고 공고화하고 있다. 반대로 비평준화지역의 학생들은 사립고교 뿐만 아니라 공립고교까지 자유롭게 지원하고 입학시험을 통해 진학하는 대조를 이룬다. 특히 서울특별시 시스템의 경우 선복수지원 대상지역(과거의 공동학군, 도심반경 5km 이내)을 제외하고는 학생들의 지망자체를 허용하지 않고 있다는 점에서 전국의 25개 추첨배정제도 시행 시도와 근본적으로 다르다. 여타 시도에서는 서울시 배정당국이 도입하고자 하는 학교선택권 확대를 이미 실행하고 있는 셈이다.

추첨배정제도는 모든 고등학교를 똑 같이 만들려는 평준화시도로 비판받아왔다. 이러한 비판은 이 제도가 갖는 근본적인 두 가지 제약에 기인한다. 하나는 무작위추첨배정제도의 무작위추첨에서 비롯된다. 즉 무작위 추첨으로 배정하는 한 지원자의 학교선택권과 학교의 학생선발권이 자리할 틈이 없다. 둘은 강제적인 추첨배정이 최소한의 정당성을 지니기 위해서는 배정대상이 되는 학교가 학생의 성적분포, 교육과정, 교사의 수준, 교육시설 등에서 동일할 것을 전제로 한다. 반면에 경쟁선발은 그것이 갖는 교육적, 사회적 의의를 떠나서 학생과 학교의 자율권 행사를 실현할 수 있다는 점에서 의미를 지닌다.

교육프로그램의 다양화와 학교선택권 확대

학업성취도에 미치는 동료효과(peer effect)의 방향에 대해서는 여전히 논쟁 중이며 실증분석도 엇갈리게 나타난다. 일반적으로 학생들 간의 상호작용, 학생과 교사간의 상호작용, 그리고 학교간의 경쟁이라는 세 가지 경로를 통해 평준화정책의 개선은 모든 학생들에게 이익이 돌아간다는 보고가 있는가 하면 엘리트 교육에서 대중교육으로 전환된 고등학교 교육에서의 사회통합을 보다 강조하는 논의도 많다.

학습 집단구성원의 다양성에서 오는 개인차 문제는 추첨배정제도의 아킬레스건이다. 지금까지 교육당국이 채택한 이 문제의 해결책은 새로운 고등학교 유형을 개발하여 이 고등학교에 특정 능력집단을 분리 수용하는 것이었다. 과학고, 외국어고, 국제고, 영재고, 자립형사립고, 그리고 각종 대안학교들이 추첨배정제도의 대안으로 도입된 학교 유형들이다. 대안학교가 고등학교의 성적 하위권 학생들을 위한 프로그램이 분화한 것이라면, 나머지는 성적상위권학생들을 위한 프로그램이 분화한 것이다. 그 보완책들이 한결같이 각 일반계 고등학교 프로그램의 내적 분화를 지향하기 보다는 외적 분화를 지향하는 한계를 보인다.

서울시 교육청이 선 복수지원 대상학교들에 한해 선택권을 부여하고 있는 것은 도심공동화현상으로 배정대상자가 매년 3천명 이상 입학정원에 미달하고 있는 문제를 해결하기 위한 공여지책이라고 볼 수 있다. 그러나 최근 서울시 교육청이 도입하고자 하는 선택권(pseudo choice) 확대방안은 자신이 원하는 학교에 지원할 수는 있지만 당락은 성적과 같은 경쟁적인 준거에 의해 정해지는 것이 아니라 추첨이라는 운에 의해 결정되는 체제이다. 운이 나빠 자신이 선택한 학교의 추첨에 당첨되지 못한 대다수 학생이 원하지 않는 기피학교에 배정되고 설상가상으로 통학거리도 지금보다 먼 이중고를 감당해야 한다. 그러면 이러한 문제점에도 불구하고 선택권을 확대하려는 이유는 무엇일까?

현재의 근거리원칙에 기초한 릴레이식 배정에는 거주지의 선택이 특정학교의 배정확률을 결정적으로 높여, 거주지의 선택이 특정학교를 선택하는 결과를 낳고 있어 추첨배정제도가 지향하는 학습집단의 다양성을 확보하기 어렵기 때문이라고 한다. 시장논리로 추첨배정제도의 문제점을 치유하려 하는 것은 그 다음 문제로 여겨진다. 물론 그간 꾸준히 계속되어온 지하철의 발달 등 대중교통체계의 진전과 다른 사도의 사례를 감안하면 선택의 범위는 상당한 정도로 확대될 수 있을 것으로 보고 있다.

학교선택권 확대의 필요조건과 충분조건

다양한 학교의 등장이 공교육의 경쟁체제 도입이라는 측면에서 바람직한 것이라 속단하기는 어렵다. 또한 지금처럼 학생 개개인의 능력 차이를 무시하는 획일적 평등 시스템에서 학생들의 적성과 능력에 따른 선택의 폭을 확대하는 것으로 붕괴되어가는 교실을 얼마나 정상화시킬 수 있을지도 의문이다. 그러나 학생은 물론이고 교사에게도 자극과 동기부여의 기회가 주어져야 공교육이 살아날 수 있다는 점에서 다양한 학교의 실험과 서울시교육청의 학교선택권 확대방안은 의미가 있다.

일본 동경에서는 최근 50여 년간 지속해온 통학구역에 의한 학구제를 전면 폐지하고 2004년부터 학생들에게 학교선택권을 부여하는 변화를 시도했다. 영국의 경우, 매년 2만 5,000개 학교의 학업성취도 순위를 발표하고 있으며, 학생들이 자유롭게 학교를 선택하도록 지원하고 있다.

평등주의 교육과 능력주의 교육이념은 상호보완적인 것이지 상호 대립되는 개념이 아니다. 실제로 많은 국가들이 이러한 사례를 보여주고 있다. 평등주의 교육을 표방하는 미

국·캐나다·호주·뉴질랜드 등에서는 사립학교·영재학교·대안학교와 같은 능력 중심의 교육과 대안교육으로 평등주의 교육을 보완하고 있다. 능력주의 교육을 표방하며 조기에 학생들의 진로를 정하게 하는 독일·프랑스·영국과 같은 경우에는 평등주의 교육을 지향하는 제도의 마련을 통해 능력주의 교육의 단점을 보완해나가고 있다.

교육은 이데올로기의 실현을 위해 존재하는 것이 아니라 학생들의 잠재력을 최대한 찾아내어 스스로 성장할 수 있도록 도와주는 데 목표가 있다. 그러므로 교육을 논의하는 데 있어서 좀 더 현실적인 사고와 열린 마음, 유연한 자세가 요구되는 것이다.

교육을 발전단계에 따라 구분하면 3단계로 나뉘볼 수 있다. 1단계는 엘리트 교육, 2단계는 대중교육, 3단계는 보편화 교육이다. 보편화 교육인 평준화 교육은 교육의 사회적 책무와 기회균등을 강조한다. 평준화로 인한 수월성예의 도전으로 인해 우리 교육은 지금 왜곡된 길로 나아가고 있고, 과도한 과외비 부담으로 기회균등마저 보장하지 못하는 지경에 이르렀다. 또한 현재의 내신산출 체계로는 진정한 학력 격차를 드러내지 못한다. 얼마나 잘 외우느냐 얼마나 밑줄을 잘 치느냐가 관건이다.

한 줄 세우기보다는 여러 줄 세우기, 한 번에 많은 것을 바꾸기보다는 점진적으로 지나친 경쟁을 줄여나가는 노력이 고교평준화의 문제를 합리적으로 해결하는 방법임을 다시 한 번 강조하고 싶다. 학교의 학생선발권이 주어지지 않는 서울시교육청의 학교선택권 확대방안은 공교육 성과제고의 충분조건은 아니지만 필요조건으로서의 개선이라는 점에서 환영하고 학생들의 다양성에 대응할 수 있도록 고등학교 프로그램의 내적 분화를 촉구한다. 각 고등학교가 다른 고등학교가 갖지 못하는 특성화프로그램을 개발하고 학생들이 이러한 프로그램을 선택하게 되면 학교선택은 반쪽의 선택이 아니라 진정한 선택에 한발 가까이 갈 수 있을 것이다. **SDI**